

Дело C-175/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

14 април 2020 г.

Запитваща юрисдикция:Administratīvā apgabaltiesa (Регионален административен съд,
Латвия)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

11 март 2020 г.

Жалбоподател и въззивник:

SIA SS

Ответник и друга страна във въззивното производство:Valsts ieņēmumu dienests (Държавна данъчна администрация,
Латвия)**Предмет на главното производство**

Жалба за отмяна, подадена срещу решение на ответника (Данъчна администрация), с което се отхвърля подадена от жалбоподателя административна жалба и се потвърждава отправено до него искане за предоставяне на информация, с довода, че решението противоречи на разпоредбите на Регламент (ЕС) 2016/679 (Общ регламент относно защитата на данните; наричан по-нататък „ОРЗД“).

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

На основание член 267 ДФЕС запитващата юрисдикция иска тълкуване на няколко разпоредби на ОРЗД и пита, на първо място, относно възможността да се приложат изискванията, определени в посочения регламент, по-специално в член 5, параграф 1 от него, спрямо искане за предоставяне на информация, отправено от Данъчна администрация; на второ място, относно

наличието на легитимна цел, която може да обоснове искането за предоставяне на данни в неограничен обем и за неограничен период от време, без да се посочва целта на обработването на данните и без да се конкретизира групата лица, за която се отнася; и на трето място, относно критериите, позволяващи да се определи дали Данъчна администрация, действаща като администратор, гарантира съответствието на обработването на данни с изискванията, определени в посочения регламент, по-специално по отношение на законосъобразността на обработването на данни, неговия спорадичен характер, цели, обхват и начин на осъществяване.

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли изискванията, определени в Общия регламент относно защитата на данните, да се тълкуват в смисъл, че искане за предоставяне на информация, отправено от Данъчна администрация, като разглежданото в случая, с което се иска предоставяне на информация, съдържаща значителен обем лични данни, следва да спазва изискванията, определени в Общия регламент относно защитата на данните (по-специално в член 5, параграф 1 от него)?
- 2) Трябва ли изискванията, определени в Общия регламент относно защитата на данните, да се тълкуват в смисъл, че Данъчна администрация може да се отклони от разпоредбата на член 5, параграф 1 от посочения регламент, дори когато действащата в Република Латвия правна уредба не предоставя такова правомощие на тази администрация?
- 3) Може ли да се счита, при тълкуване на изискванията, определени в Общия регламент относно защитата на данните, че е налице легитимна цел, която може да обоснове задължението, наложено чрез искане за предоставяне на информация като разглежданото в случая, да се предоставят всички искани данни в неограничен обем и неограничен период от време, без да се определи дата на изтичане на срока за изпълнението на искането за предоставяне на информация?
- 4) Може ли да се счита, при тълкуване на изискванията, определени в Общия регламент относно защитата на данните, че е налице легитимна цел, която може да обоснове задължението, наложено чрез искане за предоставяне на информация като разглежданото в случая, да се предоставят всички искани данни, дори когато в искането за предоставяне на информация не се посочва (или се посочва непълно) целта на разкриване на информацията?
- 5) Може ли да се счита, при тълкуване на изискванията, определени в Общия регламент относно защитата на данните, че е налице легитимна цел, която може да обоснове задължението, наложено чрез искане за предоставяне на информация като разглежданото в случая, да се

- предоставят всички искани данни, дори когато на практика това се отнася до абсолютно всички лица, публикували обяви в секция „Леки автомобили“ на даден портал?
- 6) Какви критерии следва да се прилагат, за да се провери дали Данъчна администрация, действаща като администратор, гарантира надлежно, че обработването на данни (включително получаването на информацията) е в съответствие с изискванията, определени в Общия регламент относно защитата на данни?
 - 7) Какви критерии следва да се прилагат, за да се провери дали искане за предоставяне на информация като разглежданото в случая е надлежно обосновано и засяга само отделни случаи?
 - 8) Какви критерии следва да се прилагат, за да се провери дали обработването на лични данни се извършва в необходимата степен и по начин, който е съвместим с изискванията, определени в Общия регламент относно защитата на данните?
 - 9) Какви критерии следва да се прилагат, за да се провери дали Данъчна администрация, действаща като администратор, гарантира съответствието на обработването на данни с изискванията, определени в член 5, параграф 1 от Общия регламент относно защитата на данните (проактивна отговорност)?

Разпоредби от правото на Съюза, на които се прави позоваване

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО: съображения 1 и 31, член 5 (принципи, свързани с обработването на лични данни), член 6 (законосъобразност на обработването) и член 23 (ограничения), параграф 1, буква д).

Разпоредби от националното право, на които се прави позоваване

Likums „Par nodokļiem un nodevām“ (Закон за данъците и таксите): член 15, параграф 6 (в редакцията, действаща към момента на отправяне на искането за предоставяне на информация).

Fizisko personu datu apstrādes likums (Закон за обработването на лични данни): член 25, параграф 1.

Практика на Съда

Решение на Съда на Европейския съюз от 16 януари 2019 г., *Deutsche Post* (C-496/17, EU:C:2019:26), т. 53.

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 На 28 август 2018 г. директорът на Nodokļu kontroles pārvalde (Служба „Данъчна инспекция“) към Valsts ieņēmumu dienests (Държавна данъчна администрация; наричана по-нататък „VID“) отправя до жалбоподателя искане за предоставяне на информация, в което на основание член 15, параграф 6 от Закона за данъците и таксите иска от жалбоподателя да поднови достъпа на VID до информацията за телефонните номера на публикуващите обяви лица и номерата на шаситата на превозните средства, които фигурират в обявите, публикувани на поддръжания от жалбоподателя портал www.ss.com, и да предостави до 3 септември 2018 г. информация за обявите, публикувани в секция „Леки автомобили“ на посочения портал през периода от 14 юли до 31 август 2018 г. От жалбоподателя се иска да предаде информацията по електронен път във формат, при който е възможно данните да се филтрират и избират. Иска се също така файлът да включва следната информация: линк към обявата, текст на обявата, марка на превозното средство, модел, номер на шасито, цена, телефонни номера на продавача. В случай че бъде невъзможно да се възстанови достъпа, от жалбоподателя се иска да съобщи причината и да предоставя до трето число на всеки месец посочената информация във връзка с публикуваните в предходния месец обяви.
- 2 Жалбоподателят подава жалба пред изпълняващия длъжността генерален директор на VID, с която оспорва искането за предоставяне на информация. Според жалбоподателя обхватът на искането за предоставяне на информация не е обоснован от закона (в който не се посочва обема информация, който следва да се предостави) и не е в съответствие с определените в ОРЗД принцип на пропорционалност и принцип за свеждане до минимум на обработването на лични данни, които VID в качеството си на администратор трябва да зачита, тъй като исканата информация съставлява лични данни. В искането за предоставяне на информация не се посочва нито конкретна група лица, нито целта или обхвата на предвиденото обработване, нито продължителността на задължението [за предоставяне на информацията].
- 3 С решение от 30 октомври 2018 г. (наричано по-нататък „решението“) VID отхвърля жалбата и потвърждава искането за предоставяне на информация.
- 4 В мотивите на решението се твърди по същество, че при обработването на тези данни Данъчна администрация упражнява предоставените ѝ от закона функции и правомощия. По-конкретно, тази администрация отговаря за събирането и контрола на данъците, таксите и другите налози, и има

законовото задължение в рамките на тези функции да осъществява надзор над икономическите и финансовите дейности на физическите и юридическите лица, с цел да гарантира извършването на тези плащания в държавната хазна и в бюджета на Съюза. Навременното събиране на данъци е в обществен интерес. За изпълнението на тези функции законът предоставя на служителите на VID правомощието да събират необходимите документи и информация за осчетоводяването и регистрацията на облагаемите сделки или за осъществяването на контрол на данъците и таксите. По-специално, съгласно член 15, параграф 6 от Закона за данъците и таксите (в редакцията, действаща към момента на отправяне на искането за предоставяне на информация) доставчиците на услуги за публикуване на обяви в интернет са длъжни да предоставят, по искане на Държавна данъчна администрация, информацията, с която разполагат във връзка с данъчнозадължените лица, публикували обяви чрез посочените услуги и относно публикуваните от тях обяви. От своя страна член 25, параграф 1 от Закона за обработването на лични данни предвижда, че обработването на такива данни се разрешава, когато е налице поне едно от основанията, посочени в член 6, параграф 1 от ОРЗД. Разпоредбите на член 6, параграфи 2 и 3 от регламента, отнасящи се до обработването на данни, необходимо за спазването на законово задължение, което се прилага спрямо администратора, за изпълнението на задача от обществен интерес от администратора или при упражняването от администратора на официални правомощия, които са му предоставени от закона, се конкретизират в нормативните актове за съответната област. Освен това, поверителната информация, с която разполага ответникът, е защитена от закона, по-специално чрез забраната за нейното разкриване, наложена на служителите на Данъчна администрация.

- 5 Жалбоподателят подава жалба за отмяна на решението пред Administratīvā rajona tiesa (Първоинстанционен административен съд), като твърди, че в мотивите на решението също не се посочва конкретната цел на обработването на данни и необходимия обем данни. Затова жалбоподателят счита, че решението нарушава принципите на обработването на лични данни, определени в член 5 от ОРЗД, които ответникът в качеството си на администратор е трябвало да спазва, а именно: да посочи ясно определени критерии, въз основа на които трябва да се избере исканата информация във връзка с конкретна група идентифицируеми лица.
- 6 С решение от 21 май 2019 г. Administratīvā rajona tiesa отхвърля жалбата, като приема за основателни по същество изложените от ответника доводи, според които не може да се налага каквото и да било ограничение на обема информация, до която Данъчна администрация може да получи достъп във връзка с всяко лице, освен ако не се счита, че въпросната информация не е в съответствие с целите на данъчното администриране. Според посочения съд няма съмнение в това отношение, тъй като исканата информация е необходима за идентифицирането на недеklarирани икономически дейности, а разпоредбите на ОРЗД се прилагат единствено за жалбоподателя в качеството му на доставчик на услуги, но не и за VID.

- 7 Жалбоподателят подава въззивна жалба срещу това решение пред запитващата юрисдикция, като повтаря доводите, изложени както в първоначалната административна жалба, така и в жалбата на първа инстанция, относно задължението на ответника да представи своите съображения за полезността на обема на искана информация и да зачита принципа на пропорционалност, тъй като според жалбоподателя в контекста на искането за предоставяне на информация ответникът също трябва да се счита за администратор на данните и следователно трябва да спазва определените в регламента изисквания. Според жалбоподателя, ОРЗД не предвижда изключения, въз основа на които една национална администрация може да бъде освободена от спазването на определените в него изисквания и да може да извършва обработване на лични данни по свое усмотрение.
- 8 Жалбоподателят иска от запитващата юрисдикция да сезира Съда на Европейския съюз с преюдициални въпроси относно тълкуването на разпоредбите на ОРЗД.

Основни твърдения на страните в главното производство

- 9 Жалбоподателят счита, че ОРЗД е приложим в случая, тъй като по отношение на личните данни, събирани чрез искането за предоставяне на информация, следва да се счита, че ответникът е администратор по смисъла на посочения регламент и следователно трябва да спазва определените в него изисквания. Според жалбоподателя обаче, с отправянето на искането за предоставяне на информация ответникът е накърнил принципа на пропорционалност, тъй като изисква всеки месец да му се предоставя значителен обем данни, свързани с неограничен брой обяви, без да се посочват конкретни данъкоплатци, срещу които е започнала данъчна проверка. Той твърди, че в искането за предоставяне на информация не се посочва продължителността на наложеното на жалбоподателя задължение да предоставя на ответника посочената в искането информация. Затова счита, че ответникът е накърнил принципите на обработването на лични данни, залегнали в член 5 от ОРЗД (законосъобразност, добросъвестност и прозрачност). Твърди, че нито в искането за предоставяне на информация, нито в мотивите на решението се посочва конкретната рамка (цел), в чийто обхват попада предвиденото от ответника обработване на информацията, както и необходимия обем информация (свеждане на данните до минимум). Според жалбоподателя в искането за предоставяне на информация административният орган следва да включи ясно определени критерии, въз основа на които трябва да се избере изискваната от този орган информация във връзка с определена група идентифицируеми лица.
- 10 Ответникът твърди, въз основа на съображенията, изложени в точка 4 от настоящото резюме, че изискванията, определени в правната уредба на Съюза, не може да влияят на съдържанието на обжалваното решение.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 11 Спорът се отнася до приложимите разпоредби и тяхното тълкуване, както и до въпроса дали правните основания, изложени в искането на VID за предоставяне на информация и в мотивите на решението, обосновават задължението, наложено на жалбоподателя чрез обжалвания административния акт.
- 12 На 23 ноември 2016 г. се въвеждат изменения в член 15 от Закона за данъците и таксите, влезли в сила на 1 януари 2017 г., чрез които се добавя параграф 6 към посочения член.
- 13 Обжалваният административен акт се основава на член 15, параграф 6 от Закона за данъците и таксите (в редакцията, действаща към момента на отправяне на искането за предоставяне на информация), съгласно който доставчиците на услуги за публикуване на обяви в интернет са длъжни да предоставят, по искане на Държавна данъчна администрация, информацията, с която разполагат във връзка с данъчнозадължените лица, публикували обяви чрез посочените услуги и относно публикуваните от тях обяви.
- 14 От изложените мотиви на законодателното изменение може да се направи изводът, че са взети предвид, наред с други, съображения относно пропорционалността от гледна точка на правната уредба в областта на защитата на данните. В изложените мотиви се посочва, че за да може VID да идентифицира недеklarирани икономически дейности в Интернет, е необходимо доставчиците на услуги за публикуване на обяви, наред с друго, да бъдат задължени да предоставят на Данъчна администрация данните, с които разполагат или които съхраняват относно икономическите дейности на други данъчнозадължени лица. Правната уредба, която предоставя на VID правомощието да иска такава информация, е пропорционална и от гледна точка на правните разпоредби относно защитата на данни. Основните права и свободи на физическите лица, и по-специално правото на зачитане на личния живот, са защитени по отношение на обработването на лични данни от Fizisko personu datu aizsardzības likums (Закон за защита на личните данни на физическите лица). Това право произтича от член 96 от Latvijas Republikas Satversmes (Конституция на Република Латвия), който предвижда, че всеки има право на зачитане на неговия личен живот, дом и кореспонденция. От своя страна член 116 от Конституцията предвижда, че това право може да бъде ограничавано в предвидените от закона случаи, за да се защитят правата на трети лица, демократичното политическо устройство и обществената безопасност, благополучие и морал. Съдържащите се в законопроекта разпоредби преследват легитимна цел, а именно насърчаване на благосъстоянието на обществото. Борбата срещу укриването на данъци увеличава приходите в държавната хазна и подобрява бизнес средата. Освен това, като иска информация от посочените в законопроекта субекти, VID ще може да получава информация, която най-общо, като се имат предвид принципите на цифровата икономика (например,

някои субекти съхраняват информация под цифрова форма за търговията в интернет на други данъчнозадължени лица или за получените суми при продажба на стоки или предоставяне на услуги в цифрова среда), не може да бъде получена чрез други, по-малко ограничаващи средства. От друга страна, обемът информация, който ще събира VID, няма да надхвърля необходимото за постигането на легитимна цел. Информацията, която ще се събира от [...] доставчиците на услуги за публикуване на обяви в интернет, ще бъде необходимата за идентифициране на икономическия субект и [...] ще съдържа данни, свързани с икономическата дейност на данъчнозадължените лица, а не с личния живот. С оглед на гореизложеното, ползата за обществото ще бъде по-голяма от ограничаването на правата на хората, поради което включената в законопроекта уредба е пропорционална.

- 15 [В настоящата си редакция, приложима] към момента на приемане на акта за преюдициално запитване, член 15, параграф 6 от посочения закон предвижда, че доставчиците на услуги за публикуване на обяви в интернет са длъжни да предоставят, по искане на Държавна данъчна администрация, информацията, с която разполагат във връзка с публикуваните обяви и с лицата, които са ги публикували. Оспорването или подадените жалби срещу искането на Държавна данъчна администрация за предоставяне на информация няма да имат суспензивно действие.
- 16 Следователно понастоящем тази разпоредба вече не идентифицира конкретна група лица, т.е. не предвижда, че доставчиците на услуги за публикуване на обяви в интернет трябва да предоставят информация за *данъчнозадължените лица*, публикували обяви чрез тези услуги и за публикуваните от тях обяви.
- 17 В случая е безспорно, че изпълнението на искането на VID за предоставяне на информация е неразривно свързано с обработването на лични данни.
- 18 Безспорно е също, че VID има правомощието да събира данните, с които разполагат доставчиците на услуги за публикуване на обяви в интернет, доколкото те са необходими за прилагането на определени мерки за данъчно администриране. Жалбоподателят приема да предоставя необходимата информация на Данъчна администрация, при условие че искането се отправя в съответствие с определените в ОРЗД изисквания.
- 19 Следователно въпросът е в каква степен VID може да иска информация и дали обемът на исканата информация може да бъде неограничен. Освен това, от разглежданото в случая искане за предоставяне на информация е видно, че цялата информация следва да се предоставя до трето число на всеки месец, без да се определя крайна дата за това задължение.
- 20 Спорът се отнася и до вида информация, който трябва да се включи в искането за предоставяне на информация, като се има предвид, че практиката на органите, която води до обработване на лични данни по

смисъла на член 4, точка 2 от ОРЗД, трябва да спазва правната уредба на Съюза относно закрилата на тези данни (вж. решение на Съда от 16 януари 2019 г., *Deutsche Post*, C-496/17, EU:C:2019:26, т. 53).

- 21 Член 15, параграф 6 от Закона за данъците и таксите не определя съдържанието на искането за предоставяне на информация. VID твърди, че ѝ е необходима цялата информация във връзка с всички лица. Данъчната администрация иска по същество да провежда постоянни и изчерпателни проверки, за да установи дали са извършвани скрити сделки, дали е осъществявана недекларирана икономическа дейност и ако е необходимо, да се предприемат конкретни мерки за данъчно администриране.
- 22 От изложените мотиви за посоченото по-горе законодателно изменение следва да се заключи, че вече е преценена пропорционалността от гледна точка на правната уредба относно защитата на данните; наблюдават се обаче противоречия по отношение на наложените от ОРЗД изисквания.
- 23 Въпросите за тълкуване на разпоредбите на ОРЗД в контекста на настоящия спор не са били предмет на задълбочен анализ. Няма съмнение, че обработването на информацията, за което се отнася искането за предоставяне на информация, може да засегне основните права на широка група лица (тъй като в искането за предоставяне на информация не се идентифицират въпросните лица), затова обработването на тези данни не може да се извърши, без да се спазват определените в ОРЗД изисквания. Що се отнася до искането за предоставяне на информация в случая, следва да се отбележи, че мотивите за него са недостатъчни, въпреки че това в известна степен се компенсира от обосновката на решението. Не е възможно да се заключи недвусмислено, че такова искане за предоставяне на информация може да се счита за надлежно обосновано и засягащо само отделни случаи, и че не се отнася до цялата информация, включена в секция „Леки автомобили“, тъй като Данъчна администрация желае по същество да извършва постоянен и изчерпателен контрол.
- 24 Запитващата юрисдикция изпитва съмнения дали може да се приеме, че предвиденото от VID обработване на лични данни е в съответствие с приложимите правила за защита на данните съобразно целите на обработването, по смисъла на съображение 31 от ОРЗД.
- 25 В рамките на разглеждането на настоящия административен спор е необходимо да се установи дали обработването на лични данни се извършва по прозрачен начин за лицата, дали информацията, съдържаща се в искането за предоставяне на информация, е поискана за конкретни, изрично указани и легитимни цели, и дали обработването на лични данни се извършва само в степен, която е строго необходима за упражняването на функциите на VID (свеждане на данните до минимум) по смисъла на член 5, параграф 1 от ОРЗД.

- 26 За да се проверят посочените елементи, необходимо е определените в ОРЗД изисквания да се тълкуват правилно с оглед на обстоятелствата в случая. Нормативните актове не съдържат конкретни критерии, въз основа на които да може да се прецени дали администраторът гарантира надлежно, че се спазва разпоредбата на член 5, параграф 1 от ОРЗД (проактивна отговорност). Латвийската правна уредба не съдържа по-конкретни разпоредби относно проблемите, свързани с прилагането на разпоредбите на ОРЗД във връзка с обработването на лични данни като разглежданото в случая. Следователно е необходимо да се определят критериите, въз основа на които следва да се прецени дали формулираното от VID искане за предоставяне на информация е съобразено със същността на основните права и свободи и дали въпросното искане за предоставяне на информация може да се счита за необходимо и пропорционално в едно демократично общество, за да се гарантират важни цели от обществен интерес за Съюза и за Латвия в данъчната и бюджетната област.
- 27 Следва да се има предвид, че във въпросното искане за предоставяне на информация не се посочва никакво „конкретно разследване“, провеждано от VID по смисъла на разпоредбите на Регламента.
- 28 В посоченото искане за предоставяне на информация не се иска информация за конкретни лица, а за всички лица, които са публикували обяви в секция „Леки автомобили“ на портала; освен това се иска информацията да бъде предоставяна до трето число на всеки месец (т.е. жалбоподателят трябва да предоставя на VID цялата информация за публикуваните в предходния месец обяви).
- 29 С оглед на гореизложеното запитващата юрисдикция изпитва съмнения дали може да се приеме, че този начин на действие на национална администрация е в съответствие с определените в ОРЗД изисквания.
- 30 При вземането на решение дали следва Съдът на Европейския съюз да бъде сезиран с преюдициални въпроси, запитващата юрисдикция е отчела следното:
- 1) съществуващите съмнения относно правилното тълкуване на ОРЗД;
 - 2) значението на едно правилно тълкуване на правната уредба на Европейския съюз за еднаквото прилагане на разпоредбите в държавите членки;
 - 3) липсата на конкретно определени критерии, въз основа на които да се прецени дали администраторът е гарантирал надлежно съответствието на обработването на данни (включително получаването на информацията) с определените в регламента изисквания;

- 4) решаващото значение на тълкуването на Съда на Европейския съюз за правилното и справедливо разрешаване на разглеждания административен спор.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ